

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.602 du 26 janvier 2024

A. 237.830/XV-5247

En cause : **CONRADT** Valérie,
ayant élu domicile chez
M^e Aline CHARLIER, avocate,
boulevard Frère Orban, 9/1
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée, 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 décembre 2022, la requérante demande l'annulation de « la décision du 29 septembre 2022 du Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique [lui] refusant l'autorisation d'exercer la profession de détective privé ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un courrier recommandé daté du 19 juillet 2022, la requérante sollicite l'autorisation d'exercer le métier de détective privé.

Dans sa demande, à laquelle sont joints divers documents, la requérante fait état de son travail en tant qu'expert immobilier et agent immobilier. Elle précise ce qui suit :

« Je souhaite, dans un premier temps, exercer l'activité de détective privé à titre accessoire. Je suis expert immobilier et agent immobilier [...]. Cette formation vient en complément de mon métier d'expert immobilier.

J'ai une société pour la partie "immobilier". Cette dernière n'est pas une partie importante de mon travail car je ne fais que de la gestion de patrimoine immobilier, quelques locations et quelques ventes. Cela ne me permet pas d'assurer une viabilité à la société.

À côté de cela, je forme les agents et les experts immobiliers à l'IFAPME de Liège et Villers-le-Bouillet où je suis salariée. Je donne également des formations privées en matière immobilière (en tant qu'indépendante via la société immobilière).

Mon idée est de conserver la société immobilière comme activité principale dans un premier temps afin de développer l'activité de détective privé. Si tout se passe bien, dans 5 ans, je ferai passer l'activité immobilière en activité accessoire. Une société indépendante pour l'activité de détective privé va être créée si j'obtiens l'autorisation d'exercer ».

La partie adverse accuse réception de sa demande le 28 juillet 2022 et l'informe notamment que les avis de la Sûreté de l'État et du procureur du Roi devront être sollicités.

2. Le 5 août 2022, la partie adverse demande par courriel à la requérante « dans quel cadre sera utilisée l'autorisation de détective privé à titre accessoire » et,

plus précisément, si cette autorisation sera « utilisée dans le cadre de [son] activité principale en complément ou uniquement à titre complémentaire pour d'autres activités ».

La requérante répond que « le but est [qu'elle] puisse travailler comme détective privé pour des compagnies d'assurances vu [qu'elle est] également expert immobilier ».

3. Le 8 août 2022, la partie adverse adresse le courriel suivant à la requérante :

« [...] »

Conformément à l'article 4 du RGPD, les données à caractère personnel sont définies de la manière suivante : "toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée 'personne concernée') ; est réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale".

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, 3° de la loi organisant la profession de détective privé, qui dispose que le détective privé ne peut exercer simultanément toute autre activité, qui, du fait qu'elle est exercée par un détective privé, peut constituer un danger pour l'ordre public et qu'est considéré d'office comme constituant un danger pour l'ordre public l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité.

Votre fonction d'agent et expert immobilier vous donne inévitablement accès à un certain nombre de données à caractère personnel, cela crée donc une incompatibilité entre les deux fonctions.

De plus, la loi précise "l'exercice concomitant", dès lors le caractère de la fonction (principale ou accessoire) ne changera pas la donne.

Au vu des incompatibilités avec les dispositions de la loi du 19 juillet 1991 précitée, ces éléments peuvent donc fonder un refus objectif de la demande de votre autorisation [de] détective privé.

Si vous souhaitez tout de même maintenir votre demande, pourriez-vous nous le faire savoir en retour de ce mail.

[...] ».

4. Par courriel du 16 août 2024, la requérante maintint sa demande d'autorisation et fait part de son étonnement, notamment en ces termes :

« Il est évident que TOUTE profession donne accès à des données à caractère personnel conformément à l'article 4 du RPD comme cité dans votre mail ci-

dessous (comme un nom, un prénom, une donnée de localisation a minima). Si nous suivons votre raisonnement, toute demande d'autorisation de détective privé (accessoire ou principale) exercée concomitamment avec une autre profession devrait donc être refusée conformément à la loi.

Or, vous avez octroyé des autorisations à des personnes exerçant d'autres professions à côté de leur activité de détective privé, professions qui ont accès à des données à caractère personnel.

[...]

D'ailleurs, n'importe quel indépendant a accès à des données à caractère personnel pour rédiger ses factures. Dans cette optique, toute profession exercée comme indépendant est incompatible avec la fonction de détective privé...

[...]

Je ne pense pas que le métier d'agent immobilier mettra plus en péril l'ordre public que n'importe quel autre métier qui a peut-être même plus d'accès que moi. Vous parlez de "l'accès au registre national". J'ai accès au numéro de registre national par la carte d'identité (pour rédiger les contrats) mais je n'ai en AUCUN cas accès à la base de données du registre national qui me permettrait d'avoir des informations plus approfondies (comme peuvent l'avoir les personnes travaillant pour le secteur public). Je ne peux pas récolter plus d'informations que celles prévues par la loi car je suis soumise à respecter un code de déontologie, une loi organisant la profession d'agent immobilier et les lois sur les baux qui m'empêchent de récolter certaines informations auprès des candidats locataires. Je ne peux demander que les copies de carte d'identité et les preuves salariales lorsque j'ai choisi mon candidat locataire. Cela est donc très limité.

Nous sommes certainement plus restreints dans les accès des données à caractère personnel que d'autres professions qui ne sont pas contrôlées. En résumé, en tant qu'agent immobilier, je n'ai accès à des données à caractère personnel que si et seulement si mes clients me les font parvenir. Mon activité professionnelle ne me donne pas en soi accès automatiquement à ces données.

De plus, mon activité d'agent immobilier est peu importante. Je fais un peu de gestion de patrimoine immobilier qui me rapporte moins de 20.000 euros bruts par an. Je fais des locations pour mes gestions et une vente de temps en temps pour ces mêmes clients. Je ne prospecte pas. Actuellement, j'ai un seul terrain en vente pour une de mes anciennes clientes de gestion. J'ai donc très peu d'accès à des données personnelles puisque ce sont toujours les mêmes clients hormis de temps en temps de nouveaux locataires.

Pour ma profession d'expert immobilier, j'ai accès à des données personnelles mais dans une moindre mesure puisque je ne demande jamais la carte d'identité, ni les données salariales. Mais simplement les noms, prénoms, adresses, numéros de téléphone, adresses mails et numéros BCE mais comme tout travailleur indépendant ou tout travailleur salarié d'une société.

Ces activités ne me rapportent pas suffisamment et donc j'ai choisi de faire la formation de détective privé pour travailler dans les compagnies d'assurance et compléter mes activités. Avec, à terme, le but de remettre mon activité d'agent immobilier si cela fonctionnait. D'ailleurs, les deux sociétés seront scindées et n'auront aucun lien entre elles.

[...] ».

4. Par un courriel du 23 août 2022, la partie adverse prend note du maintien de la demande. Elle informe toutefois la requérante que « si [elle obtient] une autorisation en tant que détective privé à titre principal, l'exercice concomitant d'une activité d'agent et expert immobilier à titre accessoire reste incompatible au vu de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, car [elle aura] également accès aux données personnelles dans le cadre de [son] activité accessoire d'agent et expert immobilier ».

5. Par un courrier du 29 juillet 2022, le Parquet du Procureur du Roi de Liège fait savoir à la partie adverse que rien ne s'oppose, en ce qui concerne son Office, à ce qu'il soit fait droit à la demande de la requérante.

6. Par courriel du 1^{er} août 2022, la Sûreté de l'État informe la partie adverse qu'elle n'a rien à signaler au sujet de la demande de la requérante.

7. Le 29 septembre 2022, la partie adverse informe la requérante que l'autorisation qu'elle a sollicitée pour l'exercice de la profession de détective privé lui est refusée.

La décision est motivée comme suit :

« [...]

Considérant que [la requérante] a introduit une demande d'autorisation le 19/07/2022 aux fins d'exercer la profession de détective privé à titre accessoire ;

Considérant que [la requérante] a précisé dans sa demande être à titre principal agent et expert immobilier en tant qu'indépendante ;

Considérant que, dans son courrier électronique du 16/08/2022, [la requérante] a précisé vouloir exercer l'activité de détective privé en complément de son activité principale ;

Considérant dès lors que l'autorisation d'exercer l'activité de détective privé ne constitue pas une composante inhérente à l'activité principale ;

Considérant que l'article 4 de la loi précitée stipule que "La profession de détective privé ne peut être exercée qu'à titre principal, sauf dérogation accordée par le Ministre de l'Intérieur ou par un agent qu'il a désigné soit au détective privé dont l'activité constitue une composante inhérente à l'activité principale, soit au détective privé qui obtient pour la première fois l'autorisation d'exercer la profession. Dans ce cas, l'autorisation d'exercice à titre accessoire ne sera conférée que pour le premier terme de cinq ans□ ;

Considérant que la Sûreté de l'État a émis un avis "rien à signaler□ en date du 01/08/2022 et que le Procureur du Roi de Liège a émis un avis favorable en date du 29/07/2022 ;

Considérant que le dossier afférent à cette demande contient tous les documents requis ;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi précitée stipule que "le détective privé ne peut exercer simultanément toute autre activité, qui, du fait qu'elle est exercée par un détective privé, peut constituer un danger pour l'ordre public" et qu'est considéré d'office comme constituant un danger pour l'ordre public "l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité" ;

Considérant que les travaux préparatoires de ladite loi stipulent à ce sujet que "la condition tend à éviter que le détective privé qui a assimilé dans le cadre de sa profession certaines techniques de recherche ne représente un danger pour l'ordre public ou la sûreté de l'État en raison de certaines de ses activités" ;

Considérant que [la requérante] ne satisfait pas à la condition prévue à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi précitée ;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi précitée prévoit une dérogation si la profession de détective est une composante inhérente à l'activité principale ;

Afin de bénéficier de cette dérogation, l'intéressée ne peut exercer aucune activité de détective en dehors du cadre de son métier, sans quoi [elle] se trouverait inévitablement confronté[e] à une incompatibilité. Or, l'intéressée ne souhaite pas obtenir une autorisation car celle-ci est composante inhérente à son activité principale mais souhaite exercer des activités de détective privé en dehors de son activité principale ;

Considérant dès lors qu'elle ne peut pas bénéficier de la dérogation prévue par l'article 3, § 1^{er}, 3^o de la loi précitée ;

Considérant qu'en tant qu'agent et expert immobilier l'intéressée aura inévitablement accès à certaines données à caractère personnel ;

Considérant, que les données à caractère personnel sont définies de la manière suivante dans l'article 4 du Règlement Général pour la Protection des Données (RGPD) "toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale" ;

Considérant la définition susmentionnée, le demandeur d'autorisation, à savoir [la requérante], a effectivement accès à des données personnelles ;

Considérant que la loi définit en effet qu'il est automatiquement question d'incompatibilité constituant un danger à l'ordre public, lorsque le détective exerce une activité professionnelle lui donnant accès à des données à caractère personnel ;

Considérant que l'intéressée ne répond pas à une des conditions objectives qui sont fixées dans la loi précitée et plus particulièrement à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi précitée ;

Considérant que le 08/08/2022, l'administration a notifié par courrier électronique à [la requérante], l'incompatibilité entre sa fonction principale et la fonction de détective privé à titre accessoire ;

Considérant que le 16/08/2022, [la requérante] a confirmé par courrier électronique le maintien de sa demande d'autorisation d'exercer des activités de détective privé à titre accessoire, malgré l'incompatibilité entre sa fonction principale et la fonction de détective privé à titre accessoire ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La requérante prend un moyen unique « de la violation de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé [ci-après : “la loi du 19 juillet 1991”], notamment en ses articles 3 et 4, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, spécialement en ses articles 2 et 3, des principes de légitime confiance et de sécurité juridique faisant partie des principes de bonne administration, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, du défaut de motivation formelle, de l'erreur dans les motifs de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ainsi que de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le principe de proportionnalité et l'article 23 de la Constitution garantissant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ».

Première branche

Elle infère de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1991 qu'il y a deux hypothèses de dérogations permettant d'exercer la profession de détective privé à titre accessoire : soit l'activité de détective privé constitue une composante à l'activité principale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, soit la dérogation est accordée au détective privé qui obtient une première autorisation d'exercer pour un premier terme de cinq ans. Elle fait valoir que, dans cette seconde hypothèse, la loi permet l'activité exercée à titre accessoire pour un premier terme de cinq ans afin que les nouveaux détectives puissent se lancer dans leur activité sans pour autant être privés de leur source de revenus. Elle cite, à cet égard, les travaux préparatoires : « Afin de donner, à un détective débutant, qui ne peut probablement que difficilement commencer à temps plein, l'occasion de développer son entreprise,

il faut lui offrir la possibilité de commencer son activité à titre accessoire. Cela ne peut toutefois se faire que pendant la première période de 5 ans ». Selon elle, « le refus lié à cette seconde option dérogatoire viole l'article 4 précité en ce qu'il nie purement et simplement la dérogation offerte légalement ».

Elle en déduit qu'en lui refusant d'exercer son activité à titre accessoire pour une période de cinq ans, alors qu'il s'agit d'une première demande, « l'acte attaqué repose sur une motivation et des motifs non pertinents, non adéquats ou non légalement admissibles, au sens des dispositions visées au moyen, ainsi que sur diverses erreurs manifestes d'appréciation ».

Elle cite également un extrait de l'avis L. 19.761/2/V donné le 6 août 1990 par la section de législation du Conseil d'État, qui invitait notamment à « énumérer certaines professions qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi », en visant les journalistes, les huissiers de justice et les notaires « que leur profession conduit à procéder habituellement à des enquêtes, notamment tant d'état civil que de solvabilité ». Elle fait valoir qu'elle n'appartient à aucune de ces professions et affirme qu'elle n'a pas accès aux données auxquelles ces personnes ont accès (par exemple le Registre national) et ne pratique pas les recherches ou enquêtes telles que peuvent en mener des journalistes.

Elle conclut que l'acte pris a été motivé de manière non adéquate en ce qui la concerne.

Elle estime que « l'acte attaqué perd encore en crédibilité » lorsqu'il précise que par cette fonction d'agent et expert immobilier, elle aurait accès à des données personnelles et porterait ainsi atteinte à l'ordre public. Elle rappelle qu'elle n'a pas, par sa fonction, accès à des données qui ne sont pas celles de ses clients et qu'ils ont valablement consenti à lui donner et qu'elle n'utilise pas de techniques d'enquête ou de recherche qui porteraient atteinte à l'ordre public. Elle cite l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991, sur lequel se fonde l'acte attaqué et un extrait de l'exposé des motifs et affirme que « rien dans l'exposé des motifs, voire dans la loi en tant que telle, ne permet de comprendre en quoi, tenant compte de la décision querellée, le fait [qu'elle] soit agent et experte immobilier pourrait porter atteinte à l'ordre public ou à la sûreté de l'État ». Elle observe que « la Sûreté de l'État confirme d'ailleurs le contraire ».

Elle estime que l'acte attaqué viole dès lors l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 « en posant une appréciation incompatible avec ses termes » et qu'il

repose sur une motivation interne qui relève de l'erreur de fait ou, à tout le moins, de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle insiste sur le fait que le motif selon lequel l'accès à des données personnelles consiste en un élément objectif permettant le refus d'exercer la fonction de détective privé à titre accessoire, repose sur une appréciation juridique incorrecte, qui conduirait à ôter son autorisation à tout détective exerçant à titre accessoire et à empêcher l'accès à la profession à tout candidat détective qui souhaite exercer à titre accessoire. Selon elle « toute personne qui exerce une activité professionnelle, quelle qu'elle soit, a accès à des données à caractère personnel liées à son activité ».

Elle se réfère, sur ce point, à l'article 4 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), qui définit les « données à caractère personnel » comme étant « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") », étant entendu qu'« est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Selon elle, « il peut s'agir du nom de la personne en question, de son numéro de téléphone (même professionnel), de son adresse email composée de son prénom et de son nom, d'une photocopie de sa carte d'identité ou de son passeport, mais aussi d'informations plus sensibles la concernant, telles que des données relatives à sa santé physique ou mentale ». Elle en déduit que toute personne, d'une manière ou d'une autre, peut être amenée à traiter des données à caractère personnel et que, dès lors, plus personne ne remplirait la seconde condition prévue à l'article 4 de la loi du 19 juillet 1991.

Elle conclut, sur ce point, que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en droit et un excès de pouvoir en supprimant une faculté d'exercer offerte par la loi.

Elle ajoute que l'acte attaqué viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, spécialement en ses articles 2 et 3, ainsi que les principes de légitime confiance et de sécurité juridique, dès lors que bon nombre d'experts immobiliers exercent comme détectives privés. Elle cite le nom

d'un détective privé autorisé, inscrit sur la liste du SPF Intérieur, qui, selon le site de son bureau d'expertise immobilière dont elle reproduit une page, a comme activités principales les « expertises immobilières », des « formations immobilières » et des expertises « de dommages et sinistres » pour des compagnies d'assurances. Elle cite également le nom d'un élève détective privé de sa promotion, qui a été autorisé à exercer la profession, alors qu'il est conseiller communal. Elle estime que le refus qui lui a été opposé viole sa légitime confiance et le principe de sécurité juridique.

Seconde branche, à titre subsidiaire

Elle ajoute que l'acte attaqué viole « les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le principe de proportionnalité et l'article 23 de la Constitution garantissant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle ».

Elle estime avoir bénéficié d'un traitement distinct d'autres candidats détectives placés dans les mêmes circonstances qu'elle et dès lors, a été traitée de manière discriminatoire et inégale.

Selon elle, « en examinant de manière restrictive et erronée la portée des articles 3, § 1^{er}, 3^o et 4, de la loi du 19 juillet 1991, en combinaison avec l'article 4 du RGPD, l'article 23 de la Constitution garantissant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle est violé dès lors que la Ministre empêche, purement et simplement, l'application de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1991 puisque plus personne ne pourrait obtenir une autorisation d'exercer, pour une première fois et durant 5 ans, l'activité de détective privé à titre accessoire ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Première branche

Après avoir rappelé les dispositions légales applicables, la partie adverse répond que la requérante soutient à tort qu'elle aurait dû être autorisée à exercer, pendant une période de cinq ans, son activité de détective privé à titre accessoire en application de l'article 4 de la loi, sa demande « étant une première demande ». Se référant à l'arrêt n° 100.489 du 31 octobre 2001, elle expose que « nul ne peut être autorisé en vertu de l'article 4, alinéa 2, deuxième tiret, de la loi précitée du 19 juillet 1991 à exercer la profession de détective privé à titre accessoire sans être au préalable dans les conditions générales visées à l'article 3 de la même loi permettant l'exercice de cette profession ». Elle en déduit qu'il faut, d'abord, vérifier si la

requérante remplit les conditions prévues à l'article 3 de la même loi pour pouvoir exercer la profession de détective privé, avant d'envisager l'application de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1991.

Elle estime qu'en l'espèce, la requérante doit respecter l'article 3, § 1^{er}, 3°, de la loi, à savoir « ne pas exercer simultanément d'activités dans une entreprise de gardiennage, une entreprise de sécurité ou un service interne de gardiennage, des activités relatives à la fabrication, au commerce et au port d'armes et au commerce de munitions ou tout autre activité qui, du fait qu'elle est exercée par un détective privé, peut constituer un danger pour l'ordre public ou pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'État » étant entendu qu'« est considérée d'office comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'alinéa 1^{er}, l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité ».

Elle estime que « la profession d'agent immobilier et expert immobilier de la requérante ne répond manifestement pas à cette condition » et explique que « la demande de la requérante ne pouvait qu'aboutir à un refus, la Ministre de l'Intérieur ne disposant d'aucun pouvoir d'appréciation en la matière ».

Elle souligne que la condition prévue à l'article 3, § 1^{er}, 3°, de la loi s'applique, comme les autres conditions prévues à cet article, pour tout demandeur d'autorisation d'exercer la profession de détective privé, que ce soit à titre principal ou, moyennant dérogation éventuelle, à titre accessoire. Selon elle, l'acte attaqué est parfaitement motivé en fait et en droit au regard de cette condition. En fait, elle relève que la requérante ne conteste pas le fait qu'elle exerce une profession d'agent et expert immobilier donnant accès à des données à caractère personnel. En droit, elle avance que « ce n'est pas la nature des données personnelles dont dispose [la requérante] dans le cadre de sa fonction d'agent et d'expert immobilier qui pourrait porter atteinte à l'ordre public mais bien le simple fait de disposer de données personnelles dans le cadre de sa profession principale ». Elle précise qu'il ne lui est pas reproché d'user de techniques d'enquête ou de recherche qui porteraient atteinte à l'ordre public mais uniquement d'avoir accès à des données personnelles.

Elle se réfère à nouveau à l'arrêt n° 100.489, dont elle reproduit le passage suivant :

« La notion “données à caractère personnel”, utilisée dans le prescrit de l'article 3, § 1^{er}, 3°, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé et en vertu duquel est considéré comme constituant un danger pour l'ordre public l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité

professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, ne s'entend pas uniquement des données à caractère personnel contenues dans des banques de données automatisées mais bien de toute donnée ayant ce caractère. En considérant que l'intéressé ne peut exercer utilement sa fonction [...], sans accès à des données personnelles, lesquelles sont accessibles au public au sein des administrations, tandis que d'autres ne le sont pas et sont destinées à rester secrètes, l'autorité administrative n'a pas interprété erronément cette notion ».

Elle réfute l'affirmation selon laquelle toutes les fonctions donnent accès à des données personnelles et reproduit la définition de l'article 4, 1^o, du Règlement (UE) 2016/679, précité. Elle juge « évident que la requérante, de par son accès aux copies de cartes d'identité et aux preuves salariales qui lui sont données par diverses personnes à l'occasion de sa profession d'agent ou expert immobilier, possède un accès aux données [à caractère personnel] ».

Elle estime inexact de prétendre que sa position revient à rendre impossible l'exercice de la profession de détective privé à titre accessoire pour un premier terme de cinq ans. Elle répète que toute activité professionnelle n'implique pas l'accès à des données à caractère personnel.

Elle considère que l'argumentation de la requérante, selon laquelle elle ne ressortit pas des catégories de professions incompatibles avec celle de détective privé, comme les journalistes, les huissiers ou encore les notaires, n'est pas pertinente. À son estime, l'article 1^{er}, § 2, auquel il est ainsi implicitement fait référence énumère des professions dans lesquelles on procède habituellement à des enquêtes mais qui ne peuvent pas être considérées comme des fonctions de détective privé. Elle expose qu'il ne faut pas introduire de demande d'autorisation d'exercer la profession de détective privé pour ces professions, qui soit font déjà l'objet d'une réglementation spécifique, soit sont exclues par la nature de la profession. Elle estime que « du fait que la requérante ne ressort d'aucune des catégories visées à l'article 1^{er}, § 2, il se déduit uniquement qu'une demande d'autorisation d'exercer la profession de détective privé devait bien être introduite, ce qui fut le cas en l'espèce ». Elle observe que l'avis de la section de législation du Conseil d'État avait été suivi sur ce point.

Elle conclut qu'« en refusant d'autoriser la requérante à exercer simultanément la profession d'agent et expert immobilier et la profession de détective privé, la partie adverse n'a porté aucune appréciation manifestement erronée, arbitraire ou déraisonnable » et que « la décision attaquée repose sur une motivation claire et explicite, qui permet à la requérante de la comprendre ».

Seconde branche

Sur la seconde branche, elle répond que « tout en ne niant pas le fait de ne pas entrer dans les conditions légales prévues pour être autorisée à exercer la profession de détective privé à titre accessoire, la requérante invoque des décisions prises dans des dossiers de tiers pour tenter de se soustraire à l'application de la loi au motif d'une prétendue violation des principes de légitime confiance et de sécurité juridique » et invoque avoir été traitée de manière discriminatoire et inégale.

Elle rappelle que les décisions prises par la partie adverse dans des dossiers particuliers l'ont été sur base des données dont disposait l'administration à ce moment-là et estime que ces décisions ne peuvent être invoquées pour justifier la délivrance d'une autorisation à une personne ne répondant pas à une des conditions objectives de la loi. Elle fait valoir que chaque cas d'espèce est différent et estime que cela exclut, en soi, une prétendue violation du principe d'égalité de traitement. Elle précise qu'une étude approfondie de la situation des personnes expressément citées par la requérante est en cours et qu'en cas de non-respect avéré des dispositions de l'article 3, un retrait d'autorisation pourra être décidé.

Elle affirme ensuite que la règle d'égalité ne s'oppose pas à un traitement différent et objectivement différencié s'il est justifié par l'intérêt général.

Elle ajoute encore que « quiconque veut invoquer une violation du principe d'égalité doit être en mesure de démontrer clairement cette violation » et qu'en « en l'espèce, la requérante ne démontre nullement que la partie adverse aurait tranché différemment à l'égard de demandes émanant de personnes se trouvant dans une situation comparable à celle de l'intéressée ».

Au sujet de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, alléguée par la requérante, par le fait d'interpréter restrictivement et de manière erronée la portée de l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991, lu en combinaison avec l'article 4 du RGPD et de l'article 23 de la Constitution, elle estime qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle si l'argumentation de la requérante ne permet pas d'apercevoir en quoi le critère ne serait pas objectif. Elle affirme qu'en l'espèce, « il n'existe aucune différence de traitement entre la requérante et d'autres candidats détectives se trouvant dans une situation similaire et que la seule différence de traitement effective a lieu entre différentes catégories de personnes : celles ayant accès aux données personnelles et celles n'ayant pas accès aux données personnelles ». Selon elle, il s'agit d'une distinction ayant une justification objective au vu de l'article 3 § 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991.

Concernant la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution garantissant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, la partie adverse renvoie à l'extrait suivant de l'arrêt n° 124.935 du 3 novembre 2003 :

« Considérant, quant à la “confiance” que l'autorité devrait avoir en la personne du requérant, qu'une autorisation d'exercer la profession de détective privé est délivrée en fonction des critères fixés par la loi; qu'en soumettant l'exercice de cette profession à autorisation, la loi apporte une restriction à l'exercice d'un droit fondamental – le droit au travail – garanti par l'article 23 de la Constitution, avec cette conséquence que les restrictions à ce droit doivent être justifiées par des impératifs d'intérêt général et revêtir un caractère nécessaire et proportionné à ces impératifs ; [...] que sa mission est de vérifier si ces conditions sont remplies ou non ; qu'il ne peut être exigé des demandeurs d'autorisation qu'en plus de répondre aux conditions légales et réglementaires, ils bénéficient d'une forme, au demeurant mal définie, de “confiance” du ministre; que la mention qu'une telle confiance serait requise donnerait à penser qu'une appréciation personnelle du ministre ou de son administration pourrait avoir une incidence sur l'octroi de l'autorisation, ce qui ouvrirait la porte à une forme de subjectivité qui n'a pas sa place dans une police administrative ».

Elle considère que les conditions légales prévues pour exercer la profession de détective privé répondent à des impératifs d'intérêt général et revêtent un caractère nécessaire et proportionné, non remis en cause par la requérante.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Première branche

La requérante répète que, selon elle, toute personne, quelle qu'elle soit et quelle que soit sa profession initiale, a accès à des données à caractère personnel, de manière directe ou indirecte. Elle revient sur les définitions de « donnée à caractère personnel » et de « personne concernée » et estime que « vu la largeur de ces définitions et concepts, toute personne exerçant une activité professionnelle a nécessairement accès à des données à caractère personnel ». Elle observe que la partie adverse s'abstient de donner des exemples du contraire. Pour sa part, elle en cite une série, parmi lesquels la secrétaire, qui a accès aux données des clients de son entreprise, la vendeuse d'un magasin, à qui on passe une commande pour un habit ou qui accède aux données des cartes de fidélité, le facteur, qui distribue du courrier ou livre des colis, le pharmacien, qui a accès à sa base de données de clients, voire a accès à des données sensibles car médicales, le professeur, qui a accès aux noms de ses élèves, a des contact avec eux et avec leurs parents, le vétérinaire, qui dispose nécessairement de « fiches clients », etc.

Elle ajoute que quiconque dispose d'un compte Facebook, Instagram ou LinkedIn pour ses activités professionnelles a accès à des données à caractère personnel de tiers (noms, prénoms, photographies, ...).

Tout en comprenant la crainte de dérives, elle invite à avoir égard au fait que les deux professions concernées en l'espèce sont encadrées par des textes légaux. Elle insiste sur le fait que le RGPD impose la licéité du traitement de données à caractère personnel, ce qui signifie que le traitement de données à caractère personnel, doit reposer sur une base légale. Elle relève que le RGPD ne prévoit aucune incompatibilité de fonctions et n'empêche l'exercice d'aucune fonction, qu'elle soit exercée de façon isolée ou de manière conjointe avec une autre. Elle estime que, tant pour les agents immobiliers que pour les détectives privés, le traitement de données à caractère personnel est licite puisque, d'une part, la profession de détective privé est encadrée par la loi du 19 juillet 1991 et que, d'autre part, la profession d'agent immobilier est encadrée par la loi du 11 février 2013 organisant la profession d'agent immobilier et par l'arrêté royal du 29 juin 2018 portant approbation du code de déontologie de l'Institut professionnel des agents immobiliers. Elle en déduit qu'un traitement illicite de données à caractère personnel est impossible et que tout manquement serait sanctionné pénalement, outre les sanctions pouvant être octroyées par les organismes chapeautant les professions exercées.

Selon elle, « l'acte attaqué manque à tout le moins en termes de motivation correcte et formelle et viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Seconde branche

La requérante expose que la différence de traitement est démontrée dans la requête. Concernant les cas des autres personnes citées, elle estime que la partie adverse ne peut se retrancher derrière l'affirmation qu'elle ne disposait pas des données utiles au moment où les décisions ont été prises, dès lors que l'administration bénéficie d'un pouvoir d'enquête.

Elle fait valoir que le débat sur une éventuelle violation des principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le principe de proportionnalité et l'article 23 de la Constitution garantissant le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, ne peut être mené devant le Conseil d'État. Elle estime que la thèse de la partie adverse impose de se demander si l'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi

du 19 juillet 1991 est conforme à la Constitution en ce qu'il pose « un principe d'interdiction d'office et d'ordre public d'exercer une profession sans faculté d'appréciation, avec le risque évident d'atteinte portée aux droits fondamentaux consacrés par la Constitution, principalement en ses articles 10, 11 et 23 ». Elle estime que la formulation de l'incompatibilité est « trop stricte car, dans la pratique, cela rend presque impossible, si pas complètement impossible, pour un détective, d'exercer une autre activité professionnelle, notamment dans le cadre de la dérogation légale ».

Elle estime que si une éventuelle incompatibilité doit exister, elle devrait se limiter à une fonction impliquant un accès large à des données à caractère personnel, non accessibles au public, détenues par des personnes morales de droit public.

Elle demande dès lors que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 23 de la Constitution et avec l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, en ce qu'il est d'office considéré comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'alinéa 1^{er} de la même loi, l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité, et ce sans distinction et sans appréciation aucune ? ».

Dans leurs derniers mémoires, la requérante et la partie adverse maintiennent leurs argumentations respectives.

IV.2. Appréciation

Les dispositions pertinentes de la loi du 19 juillet 1991 se lisent comme il suit :

« CHAPITRE II. - Autorisation.

Art. 2. § 1^{er}. Nul ne peut exercer la profession de détective privé ou se faire connaître comme tel s'il n'a pas préalablement obtenu à cette fin l'autorisation du ministre de l'Intérieur après avis de la Sûreté de l'État et du procureur du Roi de la résidence principale légale de l'intéressé et, à défaut, du ministre de la Justice.

Cette autorisation est accordée pour un terme de cinq ans et peut être renouvelée pour des périodes de dix ans. Elle peut être suspendue et retirée conformément aux dispositions de l'article 18. Elle peut être retirée à la demande du détective privé autorisé, selon la procédure déterminée par le Roi.

Sans préjudice des dispositions de l'article 6, l'autorisation peut exclure l'exercice de certaines activités et l'utilisation de certains moyens et méthodes ou les subordonner à des conditions spécifiques.

La décision accordant ou refusant l'autorisation doit être notifiée au demandeur dans les six mois de la demande.

Lors de l'octroi de l'autorisation est délivrée au détective privé une carte d'identification dont le modèle est fixé par le ministre de l'Intérieur. Seul le titulaire d'une telle carte d'identification peut porter le titre de détective privé.

§ 2. Le ministre de l'Intérieur peut déléguer la compétence visée au § 1^{er} à un agent qu'il aura désigné, sauf en matière de décisions relatives à une autorisation sous conditions, un refus d'autorisation ou un refus de renouvellement d'autorisation.

Art. 3. § 1^{er}. Lorsque le demandeur a un lieu d'établissement en Belgique, l'autorisation n'est accordée que s'il remplit les conditions suivantes :

1° ne pas avoir été condamné, même avec sursis, du chef d'une infraction quelconque à un emprisonnement de six mois ou à une peine correctionnelle moindre pour violation de domicile, violation du secret de la correspondance, coups et blessures volontaires, vol, extorsion, abus de confiance, escroquerie, faux en écritures, attentat à la pudeur, viol, infraction à la législation relative aux armes et aux stupéfiants, infractions prévues aux articles 379 à 386^{ter} du Code pénal, corruption de fonctionnaires, usage de faux noms, recel, émission de chèques sans provision, faux serment, fausse monnaie, infraction aux articles 259^{bis} et 314^{bis} du Code pénal, infraction à l'article 111 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques et économiques, infraction à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, infractions à l'article 227 du Code pénal.

Les personnes qui, à l'étranger, ont été condamnées pour des faits similaires par un jugement coulé en force de chose jugée ou celles qui ont été condamnées à l'étranger à un emprisonnement d'au moins six mois du chef d'une infraction quelconque, sont réputées ne pas satisfaire à la condition prévue ci-dessus ;

2° être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ;

3° ne pas exercer simultanément d'activités dans une entreprise de gardiennage, une entreprise de sécurité ou un service interne de gardiennage, des activités relatives à la fabrication, au commerce et au port d'armes et au commerce de munitions ou tout[e] autre activité qui, du fait qu'elle est exercée par un détective privé, peut constituer un danger pour l'ordre public ou pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'État.

Est considéré d'office comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'alinéa 1^{er}, l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité ;

4° satisfaire aux conditions de formation et d'expérience professionnelles arrêtées par le Roi ;

5° ne pas avoir été, au cours des cinq dernières années, membre d'un service de police ou d'un service de renseignement tel que défini par la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement, ni titulaire d'une fonction militaire ou publique figurant sur une liste arrêtée par le Roi, ce

délai étant porté à dix ans pour ceux qui ont été révoqués ou démis d'office de leur emploi ;

6° être âgé de 21 ans accomplis.

[...]

§ 3. Le détective privé doit, pendant toute la période durant laquelle il exerce ses activités professionnelles, satisfaire aux conditions énumérées dans le présent article.

Le détective privé auprès duquel le détective visé au § 2 a fait choix d'un lieu d'établissement doit, pendant la même période, disposer de l'autorisation prévue à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et ne pas avoir fait l'objet d'une mesure de suspension ou de retrait de cette autorisation.

§ 4. Indépendamment de la vérification des conditions énumérées aux §§ 1^{er} à 3, le ministre de l'Intérieur dispose d'un pouvoir d'appréciation relatif aux faits commis par le détective ou par le candidat détective qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle et portent atteinte de ce fait au crédit de l'intéressé.

§ 5. Par dérogation à l'article 3, § 1^{er}, les détectives privés peuvent être employés dans des entreprises de gardiennage, à condition qu'ils effectuent exclusivement des activités de détective privé pour le compte propre de l'entreprise de gardiennage dont ils relèvent, conformément à l'article 62, alinéa 6, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

CHAPITRE III. - Conditions d'exercice.

Art. 4. La profession de détective privé ne peut être exercée qu'à titre principal, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Intérieur ou par un agent qu'il a désigné.

La dérogation visée à l'alinéa 1^{er} pourra être accordée :

- soit au détective privé dont l'activité constitue une composante inhérente à l'activité principale ;
- soit au détective privé qui obtient pour la première fois l'autorisation d'exercer la profession. Dans ce cas l'autorisation d'exercice à titre accessoire ne sera conférée que pour le premier terme de cinq ans ».

L'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 détermine les conditions dans lesquelles une autorisation d'exercer la profession de détective privé peut être accordée, tandis que l'article 4 détermine les modalités d'exercice de cette profession, une fois les conditions réunies, en manière telle que nul ne peut être autorisé en vertu de l'article 4, alinéa 2, deuxième tiret, de cette loi à exercer la profession de détective privé à titre accessoire sans être au préalable dans les conditions générales visées à cet article 3 permettant l'exercice de cette profession.

En l'espèce, l'autorisation d'exercer l'activité de détective privé, à titre accessoire à des activités d'expert immobilier et d'agent immobilier dans un premier temps, a été refusée à la requérante, sur la base de la condition définie à l'article 3,

§ 1^{er}, 3°, de la loi et, plus précisément, en raison de la présomption définie à l'alinéa 2, qui se lit comme il suit : « Est considéré d'office comme constituant un danger pour l'ordre public au sens de l'alinéa 1^{er}, l'exercice concomitant de la profession de détective et d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité ».

Cet alinéa a été introduit par la loi du 30 décembre 1996 modifiant la loi du 19 juillet 1991. Les travaux préparatoires de cette loi indiquent que l'amendement portant sur l'insertion de cet aliéna était justifié comme suit par ses auteurs :

« De nombreuses fonctions, entre autres dans le domaine public, donnent accès à des informations à caractère confidentiel que les personnes concernées ne communiquent que parce que le dépositaire de l'information est tenu à la plus stricte discrétion, au secret professionnel et à un devoir de réserve très net. Il serait évidemment intolérable qu'une personne qui dispose de ces informations à titre professionnel soit tentée de les utiliser à d'autres fins en qualité de détective. La confusion d'intérêts serait inévitable. L'exception prévue vise en fait la personne travaillant pour le compte de compagnies d'assurances ou de banques qui, outre sa fonction administrative, est chargée à titre accessoire de procéder à certaines enquêtes, notamment dans le domaine du règlement des contentieux » (Projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, Amendements, *Doc.parl. Ch.repr.*, 1996-1997, 557/3, p. 2).

Le rapport fait au nom de la Commission mentionne que cet amendement poursuit, notamment l'objectif d' « instaurer une incompatibilité entre l'exercice de la profession de détective privé et l'exercice d'une activité professionnelle, notamment dans le secteur public, donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité » (Projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc.parl. Ch.repr.*, 1996-1997, 557/4, p. 13).

Les « données à caractère personnel », visées par la loi du 30 décembre 1996 ne font pas l'objet d'une définition dans ce contexte législatif particulier. Il se déduit des travaux préparatoires de cette loi que les auteurs de l'amendement entendaient consacrer une incompatibilité entre la profession de détective privé et les professions, dans le secteur public notamment, donnant accès à des « informations à caractère confidentiel que les personnes concernées ne communiquent que parce que le dépositaire de l'information est tenu à la plus stricte discrétion, au secret professionnel et à un devoir de réserve très net ».

Au moment de l'adoption de cet amendement, les « données à caractère personnel » faisaient pourtant l'objet d'une définition dépassant largement la notion d'« information à caractère confidentiel ». La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel, actuellement abrogée, disposait en effet en son article 1^{er}, § 5, que « sont réputées à caractère personnel, les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable ».

Le Règlement (UE) 2016/679, précité, définit actuellement les « données à caractère personnel » comme il suit :

« toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée “personne concernée”) ; est réputée être une “personne physique identifiable” une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

Il est constant que de très nombreuses professions, dont les professions d'expert immobilier et d'agent immobilier, donnent accès à des données à caractère personnel répondant à cette définition, sans toutefois donner accès à des « informations à caractère confidentiel que les personnes concernées ne communiquent que parce que le dépositaire de l'information est tenu à la plus stricte discrétion, au secret professionnel et à un devoir de réserve très net ».

En disposant qu'est « d'office » considéré comme constituant un danger pour l'ordre public, l'exercice d'une activité professionnelle donnant accès à « des données à caractère personnel » (sauf l'exception qui n'est pas rencontrée en l'espèce), le législateur n'a pas ménagé de pouvoir d'appréciation pour le ministre de l'Intérieur ou son délégué.

Le texte de la loi étant clair, même s'il ne semble pas correspondre à l'intention du législateur, la partie adverse n'a pas violé les principes et dispositions invoqués dans le moyen en considérant que la requérante, du fait de ses activités professionnelles exercées à titre principal, ne répond pas à la condition fixée à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991, en raison de la présomption définie à l'alinéa 2.

La motivation formelle de l'acte attaqué est suffisante et adéquate.

Le première branche du moyen n'est pas fondée.

En termes de requête, la requérante faisait valoir, dans une seconde branche prise à titre subsidiaire, que l'acte attaqué viole les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le principe de proportionnalité et l'article 23 de la Constitution, estimant qu'elle avait été traitée différemment d'autres candidats détectives privés qui avaient obtenu une autorisation alors qu'ils exercent aussi des professions donnant accès à des données à caractère personnel.

Elle demande, dans son mémoire en réplique, d'interroger la Cour constitutionnelle sur la conformité de l'article 3, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 19 juillet 1991 avec « les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 23 de la Constitution et avec l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ».

La requérante est recevable à soulever la question au stade du mémoire en réplique et à demander qu'elle soit posée à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle. La question suggérée ne constitue pas un moyen nouveau, mais un argument suscité par la défense de la partie adverse, qui répond appliquer la condition définie à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, à la lumière de la définition des « données à caractère personnel » du Règlement (UE) 2016/679, précité. Cette question a par ailleurs pu faire l'objet d'un débat contradictoire.

Dans son arrêt n° 37/98 du 1^{er} avril 1998, la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a constaté que « selon les travaux préparatoires de l'article 3 originaire de la loi du 19 juillet 1991 – disposition qui correspond en grande partie au nouvel article 3 [...] de cette loi –, cette disposition tend, en imposant certaines conditions, à restreindre l'accès à la profession de détective, en raison du danger de violation de la vie privée des citoyens lié à l'exercice de cette profession (Doc. parl., Sénat, 1990-1991, n° 1259-1, pp. 1 et 6) » (B.4.2). Elle n'a toutefois pas encore été saisie d'une question relative à la présomption définie à l'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991.

La question suggérée par la requérante n'identifie cependant pas les catégories à comparer à l'aune des articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas invoqué dans l'énoncé du moyen et la requérante n'expose pas en quoi il serait violé. Partant, il y a lieu de la reformuler comme suit :

« L'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, viole-t-il l'article 23 de la Constitution, en ce qu'est d'office considéré comme constituant un danger pour l'ordre public faisant obstacle à l'octroi d'une autorisation d'exercer la profession de détective privé à titre

accessoire, l'exercice concomitant d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité, sans distinction selon le type de données dont il est question ? ».

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 3, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, viole-t-il l'article 23 de la Constitution, en ce qu'est d'office considéré comme constituant un danger pour l'ordre public faisant obstacle à l'octroi d'une autorisation d'exercer la profession de détective privé à titre accessoire, l'exercice concomitant d'une activité professionnelle donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité, sans distinction selon le type de données dont il est question ? ».

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Chacune des parties disposera d'un délai de 30 jours à compter de la notification du rapport complémentaire pour déposer un dernier mémoire complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 janvier 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

Le Greffier,

Frédéric Quintin

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

La Présidente,

Anne-Françoise Bolly